

УДК 323.15

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ МІЖЕТНІЧНИХ ВІДНОСИН: ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ГРОМАДСЬКИЙ СЕКТОР, СЕПАРАТИСТСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ

Гольдштейн Д. М.

*студентка економічного факультету**Київського національного університету ім. Т.Г.Шевченка*

У статті здійснюється розробка стратегії зовнішньої політики України у сфері етнічних відносин на основі аналізу ключових факторів, що формують клімат міжетнічної взаємодії, а саме стану законодавчої бази, активності сепаратистських рухів й рівня розвитку громадського сектору.

В статті здійснюється розробка стратегії зовнішньої політики України в сфері етнічних відносин на основі аналізу ключових факторів, що формують клімат міжетнічної взаємодії, а саме стану законодавчої бази, активності сепаратистських рухів й рівня розвитку громадського сектору.

The article covers the development of the foreign policy strategy for Ukraine in the field of ethnic relations based on the analysis of the key factors forming the climate of inter-ethnic cooperation, and namely the legislation, the activity of separatist movements and the level of civil sector development.

**Ключові слова:** міжетнічні відносини, стратегії зовнішньої політики України, гармонізація законодавства, сепаратистські тенденції, розвиток громадського сектору.

**Актуальність дослідження.** Нагадуванням про недозволеність нехтування болючим етнічним питанням стало різке загострення ненависті на національному ґрунті, приводом для якої стало вбивство групою молодих людей кавказької зовнішності футбольного вболівальника, що сталося 6 грудня 2010 року, і переростання хвилі обурення цим інцидентом протягом тижня в нацистські демонстрації у Москві та інших містах Росії. Ці драматичні події показали, якими наслідками загрожує ігнорування проблем міжетнічної взаємодії, які проростають із недосконалої системи контролю за хитким станом рівноваги між етнічними групами. Хотілося б сподіватися, що ці події стануть приводом для перегляду етнічної політики України з метою недопущення аналогічних конфліктів на національному ґрунті й вгамування сепаратистських настроїв. Особливу увагу хотілося б привернути до зовнішньої етнічної політики України, якій досі практично не приділялося уваги ні в теоретичному, ні в практичному сенсі, хоча ефективна система регулювання міжетнічної взаємодії є невід'ємною частиною іміджу демократичної держави на світовій арені у XXI столітті.

Необхідно зазначити, що зовнішня політика у сфері етнічних відносин формується під впливом низки факторів, серед яких слід виділити зовнішні і внутрішні. Стан міжетнічних відносин всередині країни визначається, зокрема, рівнем толерантності у суспільстві, рівнем розвитку громадського сектору в контексті захисту прав етнічних меншин і збереження ідентичності, наявністю і впливовістю сепаратистських рухів, рівнем асиміляції представників етнічних меншин, відносним рівнем життя представників етнічних меншин тощо, адже саме ці чинники формують клімат міжетнічної взаємодії. З іншого боку, не варто забувати і про ступінь інтегрованості у європейську спільноту в контексті захисту прав людини, а саме - дотримання прав представників етнічних меншин і корінних народів, бо цей фактор має суттєвий вплив в процесі розробки стратегії гармонізації законодавства і створення сприятливого середовища для міжетнічної взаємодії в рамках регіону.

Міжетнічні відносини в Україні із часів здобуття незалежності зазнавали не тільки внутрішніх конфліктів на етнічному ґрунті, а й політичних спекуляцій політичної верхівки на болючому питанні сепаратизму. Але варто визнати, що Україна може вважатися прикладом відносно мирного співіснування представників різних етнічних меншин, незважаючи на те, що молода держава дістала у спадок від СРСР такі серйозні етнополітичні загрози, як, наприклад, масове повернення раніше депортованих радянською владою кримських татар до Криму.

**Мета і завдання дослідження.** На даному етапі перед Україною стоїть завдання по закріпленню хиткого стану міжетнічної рівноваги через проведення обґрунтованої та прогнозованої зовнішньої етнічної політики, розробка якої і є метою даного дослідження. Поступове впровадження такої політики вже до 2020 року призведе до формування ефективного механізму контролю за дотриманням прав етнічних меншин згідно міжнародних норм і до досягнення Україною довгострокової стабілізації міжетнічних відносин. Завданнями даного дослідження є виокремлення ключових факторів, що визначають вектор зовнішньої етнічної політики України і побудова на їх основі стратегії досягнення найбільш сприятливого сценарію розвитку міжетнічних відносин до 2020 року.

З метою виконання цілей, поставлених перед українською етнічною політикою, нами було розроблено комплексну стратегію реалізації ефективної зовнішньої етнічної політики. Ця стратегія, зокрема, включає, гармонізацію законодавства України із міжнародними стандартами, закріпленими ООН, Радою Європи, ОБСЄ тощо, стимулювання розвитку громадського сектору у сфері захисту прав етнічних меншин і корінних народів, виховання толерантності, а також ненасильницьке пригнічення сепаратистських тенденцій. Україна потребує широкого спектра цільових заходів, зокрема, із реорганізації виконавчої влади, узгодження нормативно-правового апарату, розширення видатків

бюджету на громадський і освітній сектор, здійснивши які вона вже за 10 років здобуде чільне місце на світовій етнополітичній арені.

### **Матеріали та результати дослідження.**

#### **Гармонізація законодавства**

Гармонізація законодавства України із міжнародними нормативно-правовими актами, що захищають права етнічних меншин і корінних народів є каталізатором формування механізму захисту прав етнічних меншин і корінних народів і встановлення відповідальності за їх недотримання на загальнодержавному рівні. На разі питання ратифікації конвенцій ООН, Ради Європи, ОБСЄ тощо стає надзвичайно актуальним, адже приєднання до них викличе необхідність перегляду вітчизняного законодавства, узгодження його із нормами міжнародного права і створення єдиного понятійного апарату, що означатиме у загальноєвропейському вимірі тенденцію до демократизації й крок до інтеграції у спільноту країн, що сформували механізм контролю за дотриманням прав людини і декларують принципи толерантності і полікультурності.

Згідно із Розділом 1 («Укладення договорів») Частини II *Віденської Конвенції про право міжнародних договорів* [15] існує кілька способів вираження згоди на обов'язковість договору, а саме згода на обов'язковість договору, виражена підписанням (Ст.12), згода на обов'язковість договору, виражена шляхом обміну документами, які становлять договір (Ст.13), згода на обов'язковість договору, виражена ратифікацією, прийняттям або затвердженням (Ст.14) і згода на обов'язковість договору, виражена приєднанням (Ст.15). Для того, щоб визначити, яким чином державі необхідно виразити згоду на обов'язковість договору, звернемося до *Закону України «Про міжнародні договори України»* [16]. У пункті 26 Статті 9 Розділу II вищезазначеного закону вказано, що «Ратифікації підлягають міжнародні договори України, ... що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина». Таким чином, міжнародні договори, що стосуються прав етнічних меншин і корінних народів підлягають ратифікації з боку України. Необхідно підкреслити, що ця норма стосується тільки договорів (конвенцій, хартії, пактів тощо) як *домовленостей* двох або більше сторін, але не розповсюджується на декларації, де лише *проголошуються* основні принципи і засади діяльності міжнародної організації.

Для того, щоб міжнародний договір пройшов процедуру ратифікації згідно із *Законом України «Про міжнародні договори України»*, вимагаються такі кроки як, по-перше, підготовка пропозицій щодо ратифікації договору протягом двох місяців з дня його підписання. Це процедура здійснюється Міністерством або іншим центральним органом виконавчої влади, який ініціював процес укладення відповідного міжнародного договору України, або визначеним відповідальним за його укладення Президентом України чи Кабінетом Міністрів України. Відповідальний орган готує пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору України і подає їх Міністерству закордонних справ України. (Пункт 5 Статті 9 Частини II). Наступним кроком є подання пропозиції щодо ратифікації міжнародного договору Міністерством закордонних справ України протягом 6 місяців із дня його підписання. Стосовно міжнародних договорів, що укладаються від імені України (зокрема, таких, що стосуються прав, свобод та обов'язків людини і громадянина) пропозиція щодо ратифікації міжнародного договору подається безпосередньо Президентові України. (Пункт 3а Статті з Частини II). Після цього Президент приймає рішення про внесення на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи проекту закону про ратифікацію міжнародного договору України. (Пункт 6 Статті 9 Частини II), і рішення щодо його ратифікації приймається Верховною Радою України: у формі закону України про приєднання до міжнародного договору або закону України про прийняття міжнародного договору, невід'ємною частиною яких є текст міжнародного договору. (Пункт 1а Статті 13 Частини II). Після ратифікації закону Верховною Радою України і вступає в дію, що вимагає забезпечення дотримання і виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України, що здійснюється Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, іншими органами державної влади, до відання яких віднесені питання, що регулюються міжнародними договорами України.

Згідно із цією процедурою до 2020 року ми рекомендуємо ратифікувати *Конвенцію МОП про корінні народи та народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах*, а також розробити і прийняти Закони України або поправки до Законів України стосовно прав людини, етнічних меншин і корінних народів з метою узгодження термінології і норм вітчизняного законодавства із міжнародними стандартами, що є сферою діяльності Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України. Після цього необхідно запровадити дієвий механізм контролю за дотриманням прав етнічних меншин і корінних народів, а також визначити процедуру притягнення до відповідальності за порушення цих прав.

Важливо підкреслити, що обсяг відповідальності за порушення прав етнічних меншин і корінних народів вже встановлений Статтею 161 Особливої Частини *Кримінального кодексу України*, де зазначено, що до порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або ставлення до релігії належать, зокрема, умисні дії, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, на приниження національної честі та гідності або образа почуттів громадян у зв'язку з їхніми релігійними переконаннями, а також пряме чи непряме обмеження прав або встановлення прямих чи непрямих привілеїв громадян за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового

стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Вони караються штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Крім того, порушенням прав етнічних меншин і корінних народів вважаються ті самі дії, поєднані з насильством, обманом чи погрозами, а також вчинені службовою особою. Вони караються виправними роботами на строк до двох років або позбавленням волі на строк до п'яти років. І, нарешті, такі ж дії, вчинені організованою групою осіб або спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років.

Але незважаючи на існування Статті Кримінального кодексу, що стосується порушення прав етнічних меншин, в Україні залишається проблемною класифікація таких правопорушень як скоєних на підставі міжетнічної ворожнечі. Це викликано небажанням держави визнавати наявність таких правопорушень і намаганням ігнорувати наявні у суспільстві міжетнічні проблеми, що як правило і змушує судову владу нехтувати цим звинуваченням на користь класифікації їх як Злочинів проти громадського порядку та моральності (Розділ XXI Кримінального кодексу України), а саме Групового порушення громадського порядку (Ст. 293) чи Хуліганства (Ст. 296).

#### **Рівень розвитку громадського сектору**

Рівень розвитку громадського сектору є показником наявності свободи слова, що сприятиме нівелюванню міжетнічних конфліктів, які часто будуються на асиметрії інформації, формує позитивного іміджу України в контексті процесів демократизації, а також створює сприятливий клімат для притоку інвестицій від міжнародних фондів. Тому стратегічним завданням України до 2020 року є створення умов для розвитку неурядових громадських організацій і залучення іноземного капіталу для підтримки громадських проєктів, спрямованих, зокрема, на виховання міжетнічної толерантності та підтримання культурної ідентичності з метою протидії асиміляції.

Держава виступає впливовим стимулятором розвитку НУО, що представляють інтереси етнічних меншин або спрямовані на виховання міжетнічної толерантності, через оголошення Міністерством освіти і науки України національних конкурсів з підтримки правозахисних й освітніх ініціатив, що означає розширення бюджетного фінансування громадських ініціатив. Такі заходи дадуть змогу активізувати міжетнічну взаємодію, стануть майданчиком для відкритого обговорення наріжних питань і стануть вагомим кроком на шляху до інтеграції в європейську спільноту шляхом підтримання демократичних тенденцій і формування ефективного механізму громадського контролю за дотриманням прав людини.

Як зазначалося вище, створення сприятливого податкового клімату для міжнародних Фондів з метою заохочення їх до відкриття офісів в Україні дасть можливість скоротити бюджетні видатки на громадський сектор за рахунок припливу іноземного капіталу, спрямованого на підтримку ініціатив «третього сектору». Для цього необхідно внести поправки до Податкового кодексу України і створити транспарентну процедуру реєстрації представництв міжнародних фондів і громадських організацій в Україні, що покладається на Відділ по роботі з торговельно-економічними місіями та іноземними представництвами Міністерства економіки України.

Крім того, для підвищення якості й ефективності соціальних проєктів, спрямованих на підвищення рівня толерантності до представників етнічних меншин можливе за рахунок запуску міждержавних програм обміну досвідом для активістів у сфері захисту прав етнічних меншин.

Загалом, активізація співпраці із іноземними фондами і громадськими організаціями й розширення вітчизняного «третього сектору» дасть можливість Україні заявити про себе в контексті демократичних процесів і дотримання прав людини, що сприятиме інтеграції у європейську міжкультурну спільноту.

#### **Сепаратистські тенденції**

Згорання сепаратистських тенденцій в Україні означатиме співпрацю Меджлиса кримськотатарського народу із офіційною владою і перехід громадських організацій сепаратистського спрямування до соціально-культурної діяльності, покликаній запобігати асиміляції представників етнічних меншин. З метою пригнічення сепаратистських настроїв необхідно в першу чергу стимулювати розвиток НУО і, зокрема, правозахисних організацій. (див. вище).

Крім того, Україні вкрай важливо зменшити залежність релігійних конфесій від закордонного впливу і здобути повноцінний контроль за ситуацією в Українській Православній Церкві Московського Патріархату та **Духовному управлінні мусульман** Криму, що означатиме контроль над настроями та недопущення ідеологічного тиску. Для цього влада повинна матеріально та організаційно підтримувати УПЦ МП і ДУМК, зокрема, шляхом відновлення культових споруд цих конфесій.

Необхідно також створити ефективний механізм контролю за дотриманням Статті 37 Конституції України, де говориться про те, що «утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються».

І, нарешті, не треба забувати про такі непрямі заходи, як сприяння розвитку полікультурного та багатонаціонального суспільства через проведення громадських акцій, благодійницьких концертів,

освітніх семінарів і конференцій за підтримки держави чи із залученням міжнародних фондів, а також неупереджене висвітлення етнічного питання в незалежних ЗМІ.

**Висновки і рекомендації.** Таким чином, з метою формування сприятливого клімату міжетнічної взаємодії в Україні, необхідно приділити трьом напрямкам, які чинять ключовий вплив на зовнішню етнічну політику. До цих чинників належать гармонізація законодавства із нормами міжнародних організацій (ООН, ЄС, Ради Європи, ОБСЄ), сприяння згортанню сепаратистських тенденцій, а також розвиток громадського сектору.

З метою гармонізації законодавчої бази необхідно узгодити термінологію і норми вітчизняного законодавства стосовно прав людини, етнічних меншин і корінних народів із міжнародними стандартами, що є сферою діяльності Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України. Після цього необхідно запровадити дієвий механізм контролю за дотриманням прав етнічних меншин і корінних народів, а також визначити процедуру притягнення до відповідальності за порушення цих прав.

Стратегічною метою України є створення умов для розвитку неурядових громадських організацій і залучення іноземного капіталу для підтримки громадських проєктів, спрямованих, зокрема, на виховання міжетнічної толерантності та підтримання культурної ідентичності з метою протидії асиміляції.

З метою пригнічення сепаратистських настроїв необхідно створити ефективний механізм протидії розпалюванню міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посяганню на права і свободи людини. Крім того, надзвичайно важливо зменшити залежність релігійних конфесій від закордонного впливу і стимулювати розвиток високопрофесійних незалежних аналітичних ЗМІ.

---

#### **Література:**

1. Суспільно-політичні процеси в АР Крим: основні тенденції. / Ю. Тищенко, Р. Халілов, М. Капустін. ; Український незалежний центр політичних досліджень. – К., 2008.
2. Актуальні питання вітчизняної етнополітики: шляхи модернізації, врахування міжнародного досвіду. / Під заг. ред. Ю. Тищенко. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2004.
3. Віденська Конвенція про право міжнародних договорів. Прийнята у Відні 23.05.1969. Приєднання із застереженнями та заявою Верховної Ради УРСР N 2077-XI від 14.04.86.
4. Закон України «Про міжнародні договори України» N 1906-IV від 29.06.2004.
5. Конвенція МОП про корінні народи та народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах. Прийнята 27.06.1989 Генеральною конференцією Міжнародної організації праці на її двадцять шостій сесії. Не ратифікована Україною.